



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Departamento de Administração
Curso de Especialização (*Lato Sensu*) em Gestão Pública Municipal

DEISE VICENTE DA SILVEIRA

**A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO NA CÂMARA MUNICIPAL DE
ALTO PARAÍSO DE GOIÁS**

Brasília – DF

2019

DEISE VICENTE DA SILVEIRA

**A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO NA CÂMARA MUNICIPAL DE
ALTO PARAÍSO DE GOIÁS**

Monografia apresentada ao Departamento de
Administração como requisito parcial à
obtenção do certificado de especialista (*lato
sensu*) em Gestão Pública Municipal.

Professor Orientador: Esp. Tales Ramos
Monteiro dos Santos

Brasília – DF

2019

DEISE VICENTE DA SILVEIRA

**A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO NA CÂMARA MUNICIPAL DE
ALTO PARAÍSO DE GOIÁS**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade de Brasília do (a) aluno (a)

Deise Vicente da Silveira

Esp. Tales Ramos Monteiro dos Santos
Professor-Orientador

Doutora, Fátima de Souza Freire
Professora-Examinadora

Brasília, 27 de abril de 2019

A meu Pai, Vicente José da Silveira (*in memoriam*), minha maior fonte de inspiração, amor, dedicação, respeito e humildade. Sem ele não estaria aqui, por ele segui e por ele cheguei até onde estou hoje.

AGRADECIMENTOS

À minha família que sempre me apoiou, principalmente ao meu pai (*in memoriam*) que foi o maior incentivador dos meus estudos, mas que ao longo dessa minha caminhada não pode vê-la ser concluída. Aos amigos que contribuíram em minhas pesquisas e com a coleta de dados.

RESUMO

Esta pesquisa surgiu a partir dos estudos realizados na Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade de Brasília. Todo o conhecimento gerado durante o curso, mais os fatos divulgados nos diversos meios de comunicação sobre: economia, política e eventuais escândalos de corrupção por todo o país levaram a seguinte problematização: promover transparência, responsabilidade e prestação de contas é um dos grandes problemas encontrados na administração pública? No presente trabalho, o Controle Interno será abordado como uma ferramenta que pode auxiliar de forma efetiva na resolução do problema levantado. O objeto de pesquisa foi a Câmara Municipal de Alto Paraíso de Goiás. O objetivo: analisar a importância do Controle Interno para o poder legislativo da referida cidade. Os objetivos específicos foram elencados de forma a proporcionar o alcance do objetivo principal: diagnosticar as ferramentas/métodos/processos utilizados no Controle Interno, adotados pelo Poder Legislativo do município; identificar as dificuldades e limitações enfrentadas, pelo Controle Interno da Câmara, para exercer as suas atribuições conforme ditam as normas e leis; constatar a valoração do controle interno pelos funcionários e demais profissionais da câmara de vereadores. Como metodologia de pesquisa foi utilizada a abordagem qualitativa e a pesquisa exploratória e descritiva tendo como método: estudo de caso. Para coletas de dados realizou-se entrevista e a pesquisa documental. A temática da presente pesquisa possui relevância para o meio acadêmico visto que o tema Controle Interno nas câmaras municipais não é um objeto de estudos muito extensos no Brasil.

Palavras-chave: Controle Interno. Poder Legislativo. Câmara Municipal.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	7
2	REVISÃO TEÓRICA.....	10
2.1	Percurso Histórico do Controle Interno.....	10
2.2	O Controle Interno.....	14
2.3	Leis e Normatizações que fundamentam o Controle Interno.....	18
2.3.1	Lei Federal nº 4.320/64.....	18
2.3.2	Decreto-Lei n.º 200/67.....	19
2.3.3	Constituição Federal de 1988.....	20
2.3.4	Lei nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal).....	21
3.	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA.....	24
3.1	O MUNICÍPIO DE ALTO PARAÍSO.....	25
3.2	ESTRUTURA DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES.....	26
3.3	ATRIBUIÇÕES DO CONTROLE INTERNO.....	28
3.4	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	29
4.	CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO.....	37
5.	REFERÊNCIAS.....	38
	ANEXOS.....	41
1.	Carta de Apresentação para a Pesquisa.....	41
2.	Entrevista.....	42

1. INTRODUÇÃO

A falta de transparência e a prestação de contas dos gastos públicos é um tema recorrente em discussões na sociedade civil na atualidade, facilitadas pela enxurrada de informações, fidedignas ou não, disponibilizadas em vários canais midiáticos. De acordo com Sacramento e Pinho (2007) trata-se de um fenômeno contemporâneo que não ocorre apenas no Brasil, mas em vários países.

Segundo estes autores a visibilidade e a transparência nos atos da administração pública tem sido objeto de destaque e relevância. Segundo Przeworski (1998, p. 61) “para um governo ter bom desempenho, sua burocracia precisa ser efetivamente supervisionada por políticos eleitos, que por sua vez devem responsabilizar-se perante os cidadãos.” Este autor ainda acrescenta que os governos são responsáveis em expor quem são os políticos eleitos que atuam em defesa dos interesses públicos, aplicando sanções apropriadas quando tais direitos estão sendo feridos, permitindo desta forma que eles sejam reeleitos.

Observou-se, por meio dos estudos realizados durante todo o curso e, também pelos fatos que são divulgados nos diversos meios de comunicação sobre: economia, política e eventuais escândalos de corrupção por todo o país, que um dos grandes problemas encontrados na administração pública é exatamente promover transparência, responsabilidade e prestação de contas.

Sacramento e Pinho (2007) afirmam que a prestação de contas é constantemente citada como um dos elementos básicos da *accountability*¹, adequado para corroborar não apenas com a redução da corrupção, mas também capaz de estabelecer relações entre o Estado e a sociedade civil de forma mais democrática. Sendo assim, a prestação de contas é capaz de proporcionar a criação de maiores relações de confiança entre governantes e governados.

Percebe-se então que a visibilidade e a transparência na administração pública devem ir além da simples divulgação de atos e balancetes, e sim se tornar uma transparência que evidencie as ações tomadas pelos seus gestores permitindo que a sociedade delibere se o gestor deve permanecer em tal função justificando-se assim esta pesquisa.

No entanto, o processo desenvolvido durante o percurso histórico da administração pública até se chegar a esta nova visão democrática foi relativamente longo. Segundo Ungaro e Soré (2014) necessidade da existência de repartições públicas que controlassem os recursos públicos advém dos tempos ainda do Brasil colônia. Sobre esses marcos Legais os autores esclarecem que: no ano de 1434 existia o modelo de Fluxograma que mostrava a tramitação

¹ Segundo os estudos realizados por vários autores como, Davies (2010), Farenzena (2010), Sarturi e Tormes (2015) e Espinoza (2012) a palavra *accountability* não tem uma tradução literal, mas pode ser traduzida como controle, fiscalização, responsabilização, ou ainda prestação de contas.

do processo de prestação de contas da época; em 1680, surgiram as Juntas de Fazendas das Capitanias e da Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, jurisdicionado a Portugal; dois séculos após, em 1808, D. João VI instalou o Erário Régio criando o Conselho da Fazenda, cuja atribuição era a de acompanhar a execução da despesa pública.

A partir destes marcos, viu-se a importância da criação de formas mais eficientes de controle, novas diretrizes e órgãos foram então sendo criados, surgindo assim o Controle Interno como uma peça importante para auxiliar a Administração Pública a atingir seus objetivos, tornando-se hoje uma peça necessária e obrigatória nos municípios brasileiros.

Cardin (2017) afirma que o Controle Interno na Administração Pública é considerado uma ferramenta de apoio aos gestores no gasto eficiente do dinheiro público, compreendendo todo o sistema de controle financeiro e de qualquer outra natureza da entidade, incluindo estrutura organizacional, métodos e procedimentos que contribuam para que os gastos sejam realizados de forma econômica, eficiente e eficaz, na busca da concretização de seus objetivos conforme as determinações constitucionais e legais.

No presente trabalho, o Controle Interno será abordado sob a ótica da Administração Pública da Câmara Municipal de Alto Paraíso de Goiás, tendo o objetivo de analisar a importância desse órgão para o poder legislativo da referida cidade. Os seguintes objetivos específicos também foram elencados de forma a proporcionar melhor estruturação nesta pesquisa e alcance do objetivo principal: diagnosticar as ferramentas/métodos/processos utilizados no Controle Interno, adotados pelo Poder Legislativo do município; identificar as dificuldades e limitações enfrentadas, pelo Controle Interno da Câmara, para exercer as suas atribuições conforme ditam as normas e leis; constatar a valoração do controle interno pelos funcionários e demais profissionais da câmara de vereadores.

Como metodologia de pesquisa foi utilizada a abordagem qualitativa e a pesquisa exploratória e descritiva envolvendo estudo de caso. Por se tratar de um estudo de caso como instrumento para coletas de dados realizou-se entrevista, revisão bibliográfica e a pesquisa documental.

A temática da presente pesquisa possui relevância para o meio acadêmico visto que o tema Controle Interno nas câmaras municipais não é um objeto de estudos muito extensos no Brasil.

A presente monografia se estrutura da seguinte forma: introdução com apresentação do tema, problemática levantada, justificativa e objetivo; em seguida, tem-se o referencial teórico com conceitos e definições necessárias sobre, o percurso histórico do Controle Interno, conceituação do Controle Interno e legislação; o terceiro capítulo apresenta a

metodologia de pesquisa, os processos metodológicos que descrevem o estudo realizado na Câmara Municipal de Alto Paraíso de Goiás; na sequência a análise e discussão dos dados e as considerações finais da pesquisa com as sugestões de trabalhos futuros; finalizando-se este estudo com as referências e anexos.

2 REVISÃO TEÓRICA

Devido ao crescimento do processo democrático, onde o controle externo que é exercido pela população está cada vez mais exigente e atenta às necessidades da comunidade fez-se necessário a criação de um órgão dentro da própria administração pública que pudesse acompanhar de perto os atos administrativos dos gestores, tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo.

Assim sendo, surge o Controle Interno, como uma das formas de garantir o aumento da eficiência e eficácia das ações de fiscalização e controle dos recursos públicos no âmbito dos estados e municípios.

Mas antes mesmo de sabermos como é a atuação desse órgão dentro da administração pública, bem como seus deveres, obrigações e as dificuldades enfrentadas pelo Controle Interno é necessário sabermos como ele surgiu, o conceituarmos e em quais leis ele se encontra embasado.

2.1 Percurso Histórico do Controle Interno

A partir dos seguintes autores: Moraes (2003), Brito (2009), Lima (2012), Ungaro e Soré (2014) e dos seus estudos adaptou-se a linha do tempo, a seguir, do percurso histórico do Controle Interno no Brasil de forma a ilustrar este trabalho e lhe dar maior embasamento.

[...] a palavra controle apareceu por volta de 1600 como significado de ‘cópia de uma relação de contas’, um paralelo ao seu original. Deriva do latim *contrarotulus*, que significa ‘cópia do registro de dados. (MIGLIAVACCA 2002 apud MORAES, 2003, p.16)

Segundo os autores acima elencados a preocupação em se ter o controle sobre a utilização dos recursos públicos já existia desde os tempos da monarquia quando a Coroa Portuguesa exercia no Brasil o domínio sobre quase todas as ações do Estado. Temos como exemplo, da existência preliminar do que seria o Controle Interno, segundo Brito (2009, p. 3): “as primeiras ações disciplinares relativas à arrecadação de dízimos, ao tombamento de bens públicos, ao registro de receita e despesa; exigências de prestação de contas anuais por parte dos provedores das Capitâneas Hereditárias e aplicação de penalidades em casos de falta.”

Em 1680, criaram-se as Juntas das Fazendas das Capitâneas e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, jurisdicionadas a Portugal. Contudo, segundo Lima (2012) só em 1764 tem-se a Carta Régia que determinava a implantação de Juntas da Fazenda no Rio de Janeiro e nas Capitâneas. Três anos antes, em 1761, surge a Corte de Avaliação Financeira.

Ungaro e Soré (2014, p. 19) esclarecem que foi apenas em 1808, na administração de Don João VI, que ocorreu a instalação do Erário Régio e a criação do Conselho da Fazenda, cuja atribuição era a de “acompanhar e controlar a execução da despesa pública de todos os dados referentes ao patrimônio e aos fundos públicos, com a chegada da família Real ao Brasil.”

Em 1822, com a Proclamação da Independência, foi instituído o Tesouro Nacional, com características de tribunal. Teoricamente, a partir de então, foram dados os primeiros passos no sentido de controlar a gestão governamental por meio de orçamentos públicos e de balanços gerais. Em 1831, foi criado o Tribunal do Tesouro Público Nacional. Este agrupava as atividades fiscalizadoras do Tesouro Nacional e do Conselho da Fazenda, competia-lhe a administração da despesa e da receita públicas, da contabilidade e dos bens nacionais, o recebimento das prestações de contas anuais de todas as repartições e a análise dos empréstimos e da legislação fazendária. (Lima, 2012, p. 17)

Inicia-se então um processo importante para a consolidação da ideia de controle de gastos públicos. A partir da Proclamação da República gestores e demais atores envolvidos na gestão pública entenderam a necessidade da criação de leis que fortalecessem esta iniciativa, conforme os autores pesquisados.

Algumas datas importantes e que fizeram parte deste processo afirmam Moraes (2003), Brito (2009), Lima (2012), Ungaro e Soré (2014):

- 1850 - Reforma Administrativa realizada naquele ano confirma a competência do Tribunal do Tesouro Público Nacional sobre a suprema administração da Fazenda.
- 1858 – Ampliação das competências do Tribunal do Tesouro com a criação da Diretoria de Tomada de Contas.
- 1889 - Proclamação da República e o fortalecimento institucional das atividades legislativas, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, que o Decreto n.º 966-A foi criado o Tribunal de Contas da União.

De acordo com Brito (2009, p. 4)

[...] o fortalecimento institucional das atividades legislativas, o controle das contas públicas sofreu transformações. Novas concepções foram inseridas na atividade relativa ao controle de contas. É, pois, neste período, mais precisamente em 07 de novembro de 1890, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, que o Decreto n.º 966-A cria o Tribunal de Contas da União, cujas competências eram o exame, revisão e julgamento de todas as operações relacionadas com a receita e a despesa da União. A fiscalização era feita por meio do mecanismo de registro prévio. Competia-lhe, ainda, liquidar as contas de receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de sua apresentação ao Congresso Nacional. (BRITO, 2009, p.4)

A Revolução de 30, no entanto, gerou um revés no desenvolvimento do Controle interno, pois, em 1930 é fechado o Congresso Nacional o que afetou a prestação de contas que era feita pelo Executivo por um período de três anos.

A revitalização do Tribunal de Contas somente ocorreu após sua inserção como item na Constituição Federal de 1934 onde aparece como órgão de cooperação nas atividades governamentais. Ainda na década de 30 – 1935, e 1936 respectivamente, temos ações governamentais e novas diretrizes legais importantes de serem mencionadas, a saber:

- 1935 - O Tribunal passou a responder consultas de Ministros de Estado, acerca da legislação orçamentária, contábil e financeira e a expedir instruções dentro de sua área de atuação (levantamento e tomada de contas).
- 1936 - Criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, o interesse público e o controle a priori passam a determinar uma fase denominada como administração burocrática.

A partir da década de 40, os avanços do Controle Interno no Brasil passaram a ser consideráveis. A ideia de controle de gastos já se consolidara, sua aplicação é que começava a ser aprimorada e melhor esclarecida para os envolvidos. A análise realizada de todas estas informações dadas pelos autores deixa clara que existem duas linhas paralelas nos avanços mencionados. O caminhar evolutivo do Controle Interno vai desde a sua ideia inicial, a implantação, desenvolvimento, compreensão da importância e consolidação e corre paralela a própria evolução do país enquanto nação.

Até 1945, o Estado começa ampliar suas funções econômicas, introduzindo uma administração mais gerencial, utilizando-se princípios e técnicas da iniciativa privada, mas com ênfase no interesse público. Em 1946, com a redemocratização do país, restabelece-se a autonomia do Tribunal de Contas. Houve progressos no controle orçamentário. (LIMA, 2012, p. 18)

Apesar da legislação pertinente ao controle interno ser tratada no capítulo posterior, não se pode deixar de mencionar aqui a importância do Art. 22 da Constituição de 1946 que trata da administração financeira, especialmente a execução do orçamento, e afirma sua fiscalização pela União, pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e, nos Estados e Municípios, pela forma que for estabelecida nas Constituições Estaduais o que clarificou o assunto, na órbita constitucional. Ainda nesta mesma década, em 49, atribuiu-se ao Tribunal de contas a fiscalização da receita por meio da Lei Orgânica N.º 830/49

Nos períodos entre as décadas de 60 e 80 houve aprimoramento da norma geral sobre controle que se encontram na Constituição de 1967, no artigo 71 com a seguinte determinação: “Art. 71. A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.” (BRASIL, 1967, [s.p.])

A partir da década de 60, com a ampliação das funções do Estado e o consequente crescimento de sua estrutura – expansão da administração

indireta – tornaram-se pouco efetivos os mecanismos existentes de acompanhamento da administração financeira e orçamentária. Com o fim de tornar o controle mais efetivo e de evitar a transformação do Controle Externo numa estrutura gigantesca, criou-se a função controle interno. Em decorrência, foram desligados da alçada do Tribunal de Contas – a partir de então, denominado Tribunal de Contas da União – o registro prévio das despesas e o sistema de delegação de controle junto aos órgãos da Administração Pública, sem prejuízo da competência daquela Corte. Deste modo, prevaleceram os princípios da racionalização administrativa e da economia processual (BRITO, 2009, p. 6)

A Reforma Administrativa de 1969 destacou a importância do controle deixando clara sua função de proteção ao Patrimônio Público, por meio de normas voltadas para a fiscalização e o acompanhamento dos controles, registros, e aplicação dos recursos públicos, zelando e protegendo dessa forma, o Gestor Público, de penalidades e ações futuras, dos órgãos de fiscalização do Poder Público.

No entanto, foi somente em 88, na Constituição Federal que o controle da Administração Pública foi mais bem delineado no artigo 31:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente, sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais. (BRASIL, 1988, p. 34)

Observa-se que o artigo e seus parágrafos fazem referência ao sistema de controle interno delineando sua estrutura e abrangência, ou seja, sua institucionalização nas três esferas governamentais (municipal, estadual e federal) e como envolve em todos os níveis, mediante a legislação existente, atividades de controle exercidas internamente em toda a estrutura organizacional, sob a coordenação de um órgão central e/ou cargo que deve estar devidamente formalizado.

[...] felizmente, há que se reconhecer: foram conquistados avanços tangíveis no plano normativo, com leis de vanguarda e respectivas regulamentações, e também em termos de estruturação administrativa do Controle Interno, que vem se fortalecendo diuturnamente, em harmonia com a previsão constitucional da Carta Cidadã de 88 e conforme o atual estágio em que vigora o Estado Democrático de Direito. (UNGARO e SORÉ, 2014, p. 3)

Nos anos 2000 os avanços do controle interno foram consideráveis, segundo Lima (2012) alguns ligados às novas legislações específicas para a área, outras com o acréscimo de

novas atribuições para o setor e também com a formalização de parcerias com organizações de âmbito nacional (MPF, AGU, DPF, MPE) e internacional (ONU, OEA, OCDE, UNODC).

A Controladoria Geral da União em substituição da Corregedoria-Geral foi um marco legal muito importante, pois assumiu funções como: funções de controle interno, disciplinar, promoção da transparência e da cidadania, aprimoramento do marco legal para prevenção e combate à corrupção, bem como a coordenação das ouvidorias federais.

[...] além dos trabalhos regulares de fiscalização e auditoria, a CGU realiza ações de controle em objetos selecionados utilizando-se de informações previamente coletadas nos trabalhos regulares, em que se identifique um padrão de desvios e irregularidades, ou por decisão compartilhada com outros órgãos de defesa do Estado, tais como a Polícia Federal ou o Ministério Público. (LIMA, 2012, p. 19)

A Criação do Portal da Transparência em 2004, que segundo dados do próprio site recebeu aproximadamente 1,8 milhão de acessos tirando-se uma média mensal em 2016, sendo uma fonte de informação muito utilizada pela sociedade civil também foi um marco. Além das inúmeras articulações que são realizadas com o intuito de que se assuma o papel de proativo na cooperação para troca e disseminação de conhecimento relacionado às temáticas de combate à corrupção e fortalecimento da gestão pública em países de língua portuguesa e da América Latina. (LIMA, 2012, p. 22)

Em 2004 também se iniciam as atividades do Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI) que conforme Ungaro e Soré (2014, p. 7) conta com: “40 (quarenta) órgãos centrais de controle interno de unidades federativas como membros – 25 (vinte e cinco) Estados, o Distrito Federal, a União e 13 (treze) Capitais, encontrando-se credenciado como relevante ator na promoção de uma gestão pública mais eficiente e proba.”

Em 2008 com a implantação do Programa de Fortalecimento da Gestão Pública, que tinha o intuito de contribuir para boa e regular aplicação dos recursos públicos pelos entes federados brasileiros. A partir do século XX ocorrem movimentos legislativos que fundamentam e valorizam a importância do controle interno bem como a necessidade da sua existência e real aplicação tanto nas esferas públicas quanto nas privadas, que será melhor clarificado no próximo capítulo que trata das bases legais que fundamentam o Controle Interno.

2.2 O Controle Interno

Hickmann (2005, p.3) conceitua o Controle Interno baseado em vários autores estrangeiros como Boynton, W.C.; Johnson, R.N.; Kell, W.C. (2002) e caracteriza o controle Interno como “processos operados pelo conselho de administração, pela administração e

outras pessoas”. Segundo Hickmann (2005) o desenho do Controle Interno visa fornecer segurança razoável quanto à conquista de objetivos nas seguintes categorias: “Confiabilidade de informações financeiras; Obediência (compliance) às leis e regulamentos aplicáveis; e, Eficácia e eficiência de operações.”

Sua função é garantir e auxiliar a organização a atingir seus objetivos, pois é um elemento que compõe o processo de gestão. Moraes (2003) fundamentado em Andrade (1999), Migliavacca (2001) e D’Avila (2002) define controle interno como todos os métodos e procedimentos do planejamento organizacional adotados dentro de uma empresa que visam “salvaguardar seus ativos, verificar a adequação e o suporte dos dados contábeis, promover a eficiência operacional encorajar a aderência às políticas definidas pela direção”.

Casagrande (2003) menciona a teoria do controle interno, e que este para ser considerado satisfatório precisa incluir os seguintes elementos:

- Um plano de organização que define uma separação apropriada das responsabilidades funcionais
- Um sistema de organização e procedimentos de registros que estabeleça um controle contábil razoável sobre os bens, obrigações, receitas e custos.
- Procedimentos idôneos para a execução e desempenho dos deveres e funções de cada unidade institucional.
- Um grau de qualificação do pessoal comparado às responsabilidades que se lhe tenha confiado. (CASAGRANDE, 2003, p. 24)

A partir do estudo de Pereira (2015) compreende-se que

[...] controle interno/CI, controles internos/CIs e sistema ou estrutura de controle(s) interno(s)/SCI são expressões com a mesma abordagem finalística, são sinônimos[...] cujo objetivo faz referência ao processo formado pelo conjunto de: “políticas, pelas regras de estrutura organizacional e pelos procedimentos adotados dentro da entidade para vigiar, fiscalizar e verificar. (PEREIRA, 2015, p. 162)

Segundo o Tribunal de Contas da União - TCU (2009, p. 16) tais adoções é que permitem a criação de “mecanismos de correção, prevenção, direção e observação para eventos que possam impactar no alcance dos objetos da organização”.

Segundo Pereira (2015) o sistema de Controle Interno é um processo de responsabilidade da gestão da entidade que o adota com o objetivo de assegurar uma margem de garantia quanto ao atingimento desses objetivos e para tal afirma:

Outra definição relevante de SCI para este estudo é o especificado pelo COSO (2013) que o define como um processo conduzido pela estrutura de governança, administração e outros profissionais da entidade, e desenvolvido para proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos objetivos relacionados a operações, divulgação e conformidade. (PEREIRA, 2015, p.163)

O conceito de controle interno conforme o Departamento do Tesouro Nacional do Brasil(1991, p. 9), apresenta-o como um conjunto de: “atividades, planos, métodos e procedimentos interligados” que são usados visando assegurar o alcance de forma confiável e

concreta dos objetivos dos órgãos e das entidades da administração pública dessa maneira evidenciando “eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público.”

No Brasil o Sistema de Controle Interno/SCI possui 10 finalidades específicas, no contexto público Brasileiro, todas estruturadas com base na legislação existente, a saber: Constituição Federal de 1988 – 4 finalidades encontradas no artigo 74 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (lei Federal nº 101, de 04 de março de 2000) que listou seis finalidades no artigo 59, além de estabelecer que é dever do SCI de cada órgão fiscalizar todos os dispositivos da própria LRF.

Segundo estes dispositivos legais o SCI tem como finalidade:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (BRASIL, 1988, p. 58).

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver. (BRASIL, 2000, [s.p.])

O SCI pode ser definido como as normas, técnicas e instrumentos, adotados numa entidade que conjuntamente objetivam assegurar que as atividades ocorram de acordo com o planejado, procurando a eficiência, eficácia e efetividade das operações. (FERNANDES, 2010, p.11)

Conforme Silva (2015) embora o Controle Interno só tenha sido implementado nos Municípios recentemente essa normativa já vem sendo prevista desde “1964 (art. 76, da Lei 4.320/64 - Lei da Contabilidade Pública), foi levado à regra constitucional em 05 de outubro

de 1988, na Carta Maior (art. 74), e reforçado pela Lei Complementar 101/2000(LRF, art. 54 e 59)”.

No âmbito municipal, a instituição do sistema de controle interno deve ser formalizada por meio de lei específica, que regulará a sua atuação, para o atendimento do contido no artigo 31 da Constituição Federal. Cumpre destacar que os municípios devem manter sistemas de controle interno para o cumprimento das atribuições impostas no art. 74 da Constituição Federal. Todavia, a manutenção desses sistemas fica a cargo do Poder Executivo Municipal, cujo exercício se dará na forma da lei, incidindo sobre toda a Administração Pública Municipal, inclusive sobre o Poder Legislativo. (FINK, 2008, p. 38)

Silva (2015) ainda salienta que [...] “sua função inclui a diligência no acompanhar dos procedimentos da administração e na orientação do gestor acerca de eventuais desvios de rota e para evitar riscos iminentes que possam provocar danos ao patrimônio e à gestão.” E continua: “Na adequação em cada Câmara Municipal, o gestor deverá ponderar sobre a necessidade de apenas um servidor, ou de mais que um, para atuar nesse setor.”

Devido ao pouco referencial teórico sobre o Controle interno nas Câmaras Municipais, recorreremos novamente a Silva (2015) que aponta como objetivo do controle interno neste setor “assegurar que não ocorram erros potenciais, através do controle de suas causas”. O autor elenca também que o Controle Interno nas Câmaras Municipais deve:

- a) Observar as normas legais, instruções normativas, estatutos e regimentos.
- b) Assegurar, nas informações contábeis, financeiras, administrativas e operacionais sua exatidão, confiabilidade, integridade e oportunidade.
- c) Antecipar-se, previamente, ao cometimento de erros, desperdícios, abusos, práticas antieconômicas e fraudes.
- d) Propiciar informações oportunas e confiáveis, inclusive de caráter administrativo/operacional, sobre os resultados e efeitos atingidos. 129
- e) Salvaguardar os ativos financeiros e físicos quanto a sua boa e regular utilização e assegurar a legitimidade do passivo.
- f) Permitir a implementação de programas, projetos, atividades, sistemas e operações, visando à eficácia, eficiência e economicidade dos recursos.
- g) Assegurar aderência às diretrizes, planos, normas e procedimentos do órgão/entidade. (SILVA, 2015, p. 8)

Apesar da pouca existência de material que fundamente especificamente como vem sendo utilizado o Sistema de Controle Interno nas câmaras Municipais para que o sistema de controle Interno usado neste contexto seja adequado ele deve adotar procedimentos que permitam sua avaliação periódica e que seguem uma determinada ordem, os dados abaixo descritos são adaptados de Fernandes (2010) que se fundamenta em Teixeira e Correia (2000):

1ª fase: recolhimento de informações por meio da legislação, da análise a organogramas, manuais de descrição de funções e de procedimentos, assim como quaisquer outras informações que se relacionem com o controle administrativo e contábil.

2ª fase: realização de entrevistas com dirigentes e funcionários da entidade e pela observação da forma como as tarefas são executadas e a documentação tratada. Esse trabalho deve ficar registrado por meio de questionários padronizados, narrativas e/ou fluxogramas com o objetivo de aferir se o sistema se encontra a ser aplicado na realidade.

A partir desta avaliação é possível concluir se o SCI usado é ou não adequado, ou seja, se responde adequadamente aos riscos, garantindo o prosseguimento dos objetivos definidos no setor.

2.3 Leis e Normatizações que fundamentam o Controle Interno

Apesar da existência de várias normativas em relação ao Controle Interno, por estarmos tratando de sua aplicação na gestão pública focamos este estudo apenas na Lei Federal nº 4.320/64, o Decreto-Lei nº 200/67, a Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

2.3.1 Lei Federal nº 4.320/64

Conforme visto no processo histórico de surgimento do Controle Interno no país, Lima (2012) esclarece que duas vertentes claras direcionaram o CI: a primeira o “controle contábil sob a responsabilidade do Ministério da Fazenda e controle administrativo sob a responsabilidade do TCU” preconizadas pela Constituição Federal de 1946.

O Brasil encontrava-se diante de um panorama de instabilidade institucional e de corrupção crescente o que originou o Regime autoritário de 64 levando a uma mudança de enfoque no CI que passa a auxiliar o dirigente público na obtenção de resultados planejados.

Neste contexto político e econômico, foi criada a Lei Federal nº 4.320, contendo as normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos Orçamentos para os Estados, municípios, União, Distrito Federal e suas autarquias, e criando as expressões “Controle Interno e Controle Externo”, e definindo como se dá o controle da execução orçamentária, conforme dita o artigo 75:

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

- I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
- II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;

III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços. (BRASIL, 1964, [s.p.])

A mesma legislação ainda apresenta nos artigos 76 a 79 de forma mais ampla o conceito de controle, definindo sua universalidade, conforme Vargas (2016), ou seja, incluindo o controle em todos os atos da administração pública, o destaque na legislação é o enfoque de que o controle interno compete ao Poder Executivo.

Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.

Art. 78. Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.

Art. 79. Ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária ou outro indicado na legislação, caberá o controle estabelecido no inciso III do artigo 75. Parágrafo único. Esse controle far-se-á, quando for o caso, em termos de unidades de medida, previamente estabelecidos para cada atividade. (BRASIL, 1964, [s.p.])

Apesar dessa Lei ser datada de 64, sua inovação para a época, por consagrar conforme Lima (2012) “os princípios do planejamento, do orçamento e do controle. Instituiu o Orçamento Plurianual de Investimentos, o Orçamento por Programas” além de estabelecer a eficácia dos gastos públicos como objetivo das novas técnicas orçamentárias. Ainda hoje, no país, esta lei orienta as atividades de planejamento e orçamento, controle e prestação de contas do setor público. (VARGAS, 2016)

2.3.2 Decreto-Lei n.º 200/67

Três anos após a Lei nº 4.320/64, o Decreto-Lei n.º 200/67 vem para dispor sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. (BRASIL, 1967) tornando-se a base legal da reforma administrativa do Brasil e primeiro passo para reforma gerencial na Administração Pública Brasileira. As principais mudanças trazidas pela edição do Decreto-Lei n.º 200/67 foram, segundo Lima (2012):

Descentralização administrativa – concedendo maior autonomia à administração indireta para superar a rigidez burocrática da administração direta; e Instituição de princípios de racionalidade administrativa, tais como: visão sistêmica, o planejamento e o orçamento, a descentralização e a delegação de poderes, os contratos e convênios e o controle dos resultados. Seu artigo 6º dispõe que as atividades da Administração obedecem aos princípios fundamentais do planejamento, coordenação, descentralização, delegação de

competência e controle. No tocante ao controle, o artigo 13 determina que deve ser exercido em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo o controle pela chefia competente, pelos órgãos próprios de cada sistema e pelos órgãos do sistema de contabilidade e auditoria. (LIMA, 2012, p. 24)

É possível concluir, com base no estudo dos autores, que o controle interno a cada novo contexto histórico assume novas responsabilidades atribuídas pelas legislações que o complementam e o disciplinam conforme poderá ser corroborado nos próximos itens.

2.3.3 Constituição Federal de 1988

Na década de 80, conforme Lima (2012), novas comoções políticas impactam diretamente o Controle Interno em sua estrutura. A redemocratização do Brasil com a posse de Tancredo Neves, eleito de forma indireta refletiu nas áreas de finanças e de controle iniciando um processo de mudanças que envolveram as áreas de: administração, contabilidade e auditoria.

O novo Governo transferiu imediatamente para o Ministério da Fazenda a Secretaria de Controle Interno (SECIN) e a Comissão de Coordenação de Controle Interno (INTERCON). (CASTRO, 2011, p. 335 apud LIMA, 2012, p. 25)

Em 1988, com a Constituição Federal vem a criação efetiva do Sistema de Controle Interno, que deve ser mantido em todos os poderes, abrangendo todos os atos da Administração Pública, seja ela de receita ou despesa.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, em seus artigos 70 e 74, é função do Controle Interno:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. (BRASIL, 1988, p.p. 56,58)

Casagrande (2003) aponta a importância dos parágrafos 1 e 2 do artigo 74:

Artigo 74 - § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Concluiu-se que a CF de 88 em seus artigos 70 e 74 clarificam efetivamente o controle interno, em âmbito federal, pressupondo a existência de um sistema de controle interno mantido de forma integrada, a responsabilidade dos gestores frente às irregularidades e ilegalidades de ações desenvolvidas no controle interno bem como a importância da sociedade civil como agente fiscalizador.

2.3.4 Lei nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal)

A Lei de Responsabilidade Fiscal/LRF como é mais conhecida a lei Federal nº 101, de 04 de março de 2000, a cada dia vem se tornando mais conhecida e amplamente divulgada, visto estabelecer normativas voltadas para a responsabilidade da Gestão Pública.

A LRF regulamenta o artigo 163 da Constituição Federal. Segundo Nascimento e Debus (2001 p.10) objetiva “estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”.

A chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, que veio regulamentar os incisos I e III do art. 163 da Constituição Federal de 1988, determinando que a Lei Complementar disporá sobre: finanças públicas, dívida externa e interna, incluindo autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; dispondo sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas, além de estabelecer regras para a implantação na administração pública do que denomina de gestão fiscal responsável. (SERPA, 2005, p. 11)

Ungaro e Soré (2014) esclarecem que ao incorporar inúmeros dispositivos que abordavam: “as obrigações e responsabilidades de gestores públicos, permitindo incorporação de entendimentos oriundos de legislações pretéritas, tais como: controle de gastos, de endividamento, de desembolsos, bem como, previu a legitimação do controle sistemático dos processos nas entidades públicas” a LRF deu ainda maior destaque aos Órgãos Centrais de Controle Interno.

Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

I - Chefe do Poder Executivo;

II - Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;

III - Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;

IV - Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, 12 nos termos dos arts. 22 e 23;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidadas e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver. (BRASIL, 2000, [s.p.])

Encontra-se também inserida na LRF o Relatório de Gestão Fiscal - RGF e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO. Estes relatórios contêm informações que determinam parâmetros e metas para a administração pública e que concomitantemente permitem avaliar a gestão fiscal do Executivo e do Legislativo de forma mais aprofundada.

Em se tratando dos municípios a LRF contribuiu para o ajuste fiscal, o desenvolvimento de uma política tributária mais responsável por parte dos gestores “cobrando, efetivamente, todos os tributos que são de sua competência” foi o que segundo Serpa (2005) oportunizou maior transparência na administração que se tornou mais democrática granjeando, assim parcela maior da confiança da população que pagará os seus tributos de maneira mais consciente e motivada.(SERPA, 2005, p. 22)

Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que delegou, no artigo 59, competência para que os sistemas de controle interno fiscalizassem o cumprimento de limites com despesas públicas, priorizando o controle sobre as despesas com pessoal e as operações de crédito. (UNGARO E SORÉ, 2014, p. 22)

LRF se apoia em 4 (quatro) eixos ou princípios, a saber: planejamento, transparência, controle e responsabilização conforme Serpa (2005).No planejamento para garantir que os gastos públicos sejam bem administrados são estabelecidas as metas. Mecanismos como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) também são utilizados; Os relatórios são divulgados nos meios de comunicação permitindo que todos os segmentos acompanhem a aplicação do dinheiro público, é o princípio da transparência.

Pode-se compreender o controle como uma exigência por uma ação fiscalizadora

mais efetiva e contínua dos Tribunais de Contas. E, finalmente a responsabilização nada mais é do que as sanções sofridas pelos responsáveis pelo mau uso dos recursos públicos. Tais sanções encontram-se previstas na legislação que trata dos crimes de responsabilidade fiscal (Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000).

O limite de gastos no orçamento da União, Estados, Municípios e Distrito Federal introduzido pela LRF não foi o único benefício regulador, a lei também atribuiu novas funções a contabilidade pública, relativas ao controle orçamentário e financeiro. Sendo importante ressaltar que a LRF trabalha em parceria com a Lei nº 4320/64 que normatiza as finanças públicas no país: “estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal [...] (BRASIL, 1964)

Essa lei trouxe mais rigor e mais exigências para a Administração Pública, além de fixar também uma série de sanções e punições para os gestores. Além de agregar diversos elementos visando a transparência das ações e a melhor avaliação dos resultados, trouxe também a obrigatoriedade de que o responsável pelo Controle Interno de cada órgão também assine o Relatório de Gestão Fiscal.

Pode-se concluir que a LRF torna-se uma espécie de código de conduta, já que obriga a gestão pública, representada por seus governantes a terem maior compromisso com o orçamento, com as metas traçadas o que acaba exigindo um planejamento melhor em relação aos novos investimentos. Dessa forma a LRF objetivaria o equilíbrio fiscal alcançado pela imposição de restrições e pela fixação de limites para gastos melhorando desta forma a administração das contas públicas em todo o país.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

O trabalho em questão possui a abordagem qualitativa. Conforme Gerhardt e Souza (2009, p. 33) a representatividade numérica não é uma preocupação nesta abordagem e sim o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, etc. “Os pesquisadores que adotam a abordagem qualitativa opõem-se ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências, já que as ciências sociais têm sua especificidade, o que pressupõe uma metodologia própria.”

De acordo com Castro (1976), Lakatos & Marconi (2001) a abordagem de cunho qualitativo trabalha os dados buscando seu significado, tendo como base a percepção do fenômeno dentro do seu contexto. Corroborando com estes autores temos Moresi que assim exemplifica a abordagem qualitativa:

A pesquisa qualitativa considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave (MORESI, 2003, p. 9)

A escolha da abordagem é primordial para que o processo metodológico que se desenvolverá seja escolhido. A Abordagem qualitativa quanto aos fins é uma investigação exploratória descritiva. Segundo Gil (1999) a pesquisa exploratória apresenta menor rigidez no planejamento, pois são planejadas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato.

Segundo Malhotra (2001), apud Oliveira (2011)

[...] a pesquisa exploratória é usada em casos nos quais é necessário definir o problema com maior precisão. O seu objetivo é prover critérios e compreensão. Tem as seguintes características: informações definidas ao acaso e o processo de pesquisa flexível e não-estruturado. A amostra é pequena e não-representativa e a análise dos dados é qualitativa. As constatações são experimentais e o resultado, geralmente, seguido por outras pesquisas exploratórias ou conclusivas (OLIVEIRA, 2011, p. 21)

Conforme Andrade (2009, p. 119) afirma:

São finalidades da pesquisa exploratória proporcionar maiores informações sobre o assunto que se vai investigar, facilitar a delimitação do tema da pesquisa; orientar a fixação dos objetivos e a formulação das hipóteses ou descobrir um novo tipo de enfoque para o assunto.

Em se tratando do processo descritivo Moresi (2003) esclarece que:

A pesquisa descritiva expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno. Pode também estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza. Não tem compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação. (MORESI, 2003, p. 9)

Conforme Gerhardt e Souza (2009, p. 37) “a grande maioria dessas pesquisas envolve: (a) levantamento bibliográfico; (b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e(c) análise de exemplos que estimulem a compreensão.”.

Em se tratando de uma pesquisa exploratória descritiva o método utilizado foi o estudo de caso. Para Oliveira (2011, p.28) o estudo de caso tem como ponto forte a capacidade de explorar processos sociais conforme estes se desenrolam nas organizações o que permite ao pesquisador uma “análise processual, contextual e longitudinal das várias ações e significados que se manifestam e são construídas dentro delas.”.

Como estratégias para a coleta de dados foram realizadas a revisão bibliográfica cujas principais fontes de pesquisa foram: livros, revistas, artigos científicos e a própria internet, que hoje é tão presente e útil em nossas vidas; análise de conteúdo legislativo e aplicação de entrevista. A entrevista foi retirada e adaptada para a realidade do objeto de pesquisa do Guia Prático de Controle Interno na Administração Pública de Castro et. al. (2016) e que pode ser visualizado no anexo desta pesquisa.

3.1 O MUNICÍPIO DE ALTO PARAÍSO

Conforme consta no Plano Diretor (2000) a cidade de Alto Paraíso de Goiás está localizada no nordeste goiano, no denominado Pouso Alto e possui 1.676 metros de altura considerada como o local de maior altitude no Planalto Central. Possui 2.594 km² de área em seu município e uma população de 7.328 habitantes com densidade demográfica (hab./km²) de 2,65, estes dados estatísticos são de 2014 conforme consta no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Encontra-se a 451 km de Goiânia, capital do Estado de Goiás, e 220 km de Brasília, Capital Federal. Em 31 de julho de 2007 passou a fazer parte do Território da Cidadania da Chapada dos Veadeiros².

O município é reconhecido não apenas por ser um santuário ecológico, mas também por fazer parte da lista divulgada pela Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) como patrimônio natural da humanidade em 2001.

A divisão geopolítica da Chapada dos Veadeiros é relativamente recente, com data em 12 de dezembro de 1953 pelo decreto estadual Nº 808 quando o município de Alto Paraíso

² O Governo Federal lançou, em 2008, o Programa Territórios da Cidadania. Os Territórios da Cidadania tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Disponível em: Acesso em 28/03/2019.

foi desmembrado de Cavalcante, antigo núcleo de colonização decorrente do período de pico do extrativismo aurífero nacional (Plano Diretor, 2004). Alto Paraíso de Goiás assim denominado pela Lei Estadual 4.685 de 15 de outubro de 1963, em termos judiciários, pertencendo à Comarca de Formosa e Veadeiros.

Alto Paraíso possui população eclética formada por pessoas descendentes de Africanos Kalungas, dos primeiros colonos que vieram com o Bandeirante Anhangüera, das primeiras famílias que aqui vieram morar, de brasileiros de quase todas as regiões do nosso país e também de estrangeiros de diversas partes do mundo.

3.2 ESTRUTURA DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES

A Câmara Municipal de Alto Paraíso de Goiás foi fundada no mesmo ano de emancipação de Alto Paraíso, 1953. Em setembro de 2001, por meio da instrução normativa nº 004/2001 o Tribunal de Contas dos Municípios/ TCM estabeleceu normas e recomendou procedimentos à Administração Pública municipal, para que se fosse implantado o Sistema do Controle Interno nos Poderes Legislativo e Executivo, em consonância com o que está estabelecido na Constituição Federal de 88 em seu artigo 74 e no artigo 82 c/c o artigo 29 da Constituição do Estado:

Art. 29 - Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas do Estado, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidade ou ilegalidade perante o Tribunal de Contas do Estado. (GOIÁS, 1989, [s.p.])

No entanto, o Controle Interno na Câmara de Alto Paraíso de Goiás sofreu alterações conforme preconizou a Instrução Normativa nº 0008/2014 de julho de 2014 que orienta os municípios goianos a comporem seus Sistemas de Controle Interno com servidores do quadro efetivo, com a finalidade de se evitar a alternância inadequada de pessoas nestas funções.

O Controle Interno da Câmara Municipal desenvolve atribuições que lhe são impostas nos termos legais, previstas nos anexos da Lei complementar nº 10/2014 de 16 de

dezembro que estabelece sobre “o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos Servidores da câmara Municipal de Alto Paraíso e da outras providências”. A sua estruturação administrativa encontra-se disposta no artigo 3º da Lei complementar nº 009/2014 de 16 de dezembro que trata das atribuições do Controle Interno na câmara.

A estrutura administrativa da Câmara Municipal de Alto Paraíso possui 5 (cinco) servidores e 9 (nove) vereadores conforme os quadros abaixo.

Quadro 1 – Estrutura Administrativa da Câmara Municipal de Alto Paraíso

	FUNCIONÁRIOS ADMINISTRATIVOS
Cargo	Diretor de Administração e Finanças
Tipo de Admissão	Comissionado (contrato)
Tempo de Cargo	12 anos
Formação	Ensino Médio Completo
Cargo	Chefe do Departamento de Controle Interno
Tipo de Admissão	Efetiva em cargo Comissionado (concurso)
Tempo de Cargo	5 anos
Formação	Ensino Superior Completo
Cargo	Chefe da Divisão de Finanças
Tipo de Admissão	Comissionada (contrato)
Tempo de Cargo	15 anos
Formação	Ensino Médio Completo
Cargo	Recepcionista
Tipo de Admissão	Função Gratificada (funcionária concursada da Prefeitura)
Tempo de Cargo	26 anos
Formação	Ensino Médio Completo
Cargo	Auxiliar de higiene e Alimentação
Tipo de Admissão	Efetiva (concursada)
Tempo de Cargo	4 anos
Formação	Ensino Médio Completo

Quadro 2 – Vereadores Eleitos, seus partidos e cargos.

Partido	Cargo
PSB	Presidente
PRB	Vice-Presidente
MDB	1º Secretário
PSDB	2º Secretário
PR	Vereador
PTN	Vereador
PR	Vereador
PDT	Vereador
PR	Vereador

3.3 ATRIBUIÇÕES DO CONTROLE INTERNO

O Chefe do Departamento Controle Interno assume semanalmente 40 horas. Consta na legislação como requisito de provimento: nomeação “*ad nutum*”, maior de 18 anos e curso mínimo de nível médio completo. Entre suas atribuições o controle interno na Câmara deve supervisionar e coordenar as seguintes atividades do setor:

- Apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional; atendimento às convocações para acompanhar o desenrolar de quaisquer reuniões ou sessão especial, realizadas câmara;
- Ordenar as atividades previstas pela legislação que dispõe sobre o controle interno, coordenando esforços com a diretoria administrativa, conforme as necessidades de serviço;
- Supervisionar a guarda dos documentos fiscais das contas da câmara;
- Atuar segundo as disposições gerais da Constituição Federal, da Lei Orgânica do Município e normas exaradas pelo Tribunal de Contas dos Municípios;
- Supervisionar o controlador interno na comprovação da legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial da administração do Poder Legislativo, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- Supervisionar o controlado interno controle das operações de crédito e garantias, bem como os direitos e deveres da Câmara e na verificação da consistência dos dados contidos nos Relatórios de Gestão Fiscal, conforme estabelecido no artigo 54 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, devendo também assinar o relatório juntamente com o controlador interno.
- Acompanhar e orientar o controlador interno no exercício do controle das operações de crédito, garantias, direitos e haveres;
- Verificar a doação de providências para recondução dos montantes das dívidas consolidadas e mobiliárias aos limites de que trata o artigo 21 da Lei Complementar nº 101 de 2000;
- Supervisionar o controlador interno na verificação de doação de medidas para o retorno das despesas totais com o pessoal ao limite de que tratam os artigos 22 e 23 da Lei Complementar de 101, de 2000;
- Verificar e orientar o controlador interno a verificar a observância dos limites e das condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
- Verificar a destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as da Lei Complementar nº 101, de 2000, orientando e acompanhando também o controlador interno nessa verificação;
- Avaliar a execução do orçamento da câmara;
- Zelar pelo equipamento da informática que estiver utilizando e relatar as falhas nos sistemas nele instalados;
- Exercer outras atribuições que venham a ser delegadas pelo Chefe do Poder Legislativo.

3.4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Conforme explicado anteriormente, o questionário aplicado para a coleta de dados foi adaptado do Guia Prático de Controle Interno na Administração Pública de Castro et. al. (2016). O questionário foi respondido pelo Diretor de Administração e Finanças, para melhor análise das respostas estas foram divididas em blocos por grupos.

Em relação à **INSTITUIÇÃO** foi indagado se:

1. A Câmara Municipal possui Controladoria Geral, Controle Interno ou órgão similar, criado através de lei?

Segundo resposta do diretor na Câmara o Controle Interno não possui uma lei específica, mas encontra-se instituído dentro da Lei Complementar nº 009/2014, que dispõe sobre Estrutura Administrativa da Câmara conforme foi observado na análise documental.

De acordo com Borges (2018) as atividades de Controles Internos em Goiás remontam à década de 40 com o Decreto-Lei nº 234, de 06/12/1944 que tratava da nova organização da administração pública do Estado, nesta década realizada por meio da Divisão da Despesa e da Divisão de Tomada de Contas, unidades da Secretaria da Fazenda. A autora ainda esclarece:

No Decreto-Lei nº 82, de 28/11/1969, a responsabilidade pelo controle interno estava a cargo da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), com a Divisão de Auditoria da Inspeção de Finanças instalada em cada órgão da administração pública. Em 1988, foi criada a Auditoria-Geral do Estado, pela Lei nº 10.502, de 09/05/1988. Posteriormente, foi constituída a Coordenação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo (Cipe), nos termos do Decreto nº 4.622, de 01/01/1996, transformada em Gabinete de Controle Interno (Geconi) pela Lei nº 13.456, de 16/04/1999. A formação da CGE-GO como unidade administrativa do Poder Executivo no Estado de Goiás veio em seguida, na Lei nº 17.257, de 25/01/2011. (BORGES, 2018, p.3)

A análise documental demonstra que apesar da evolução dentro do Estado da importância do Controle Interno para a administração pública foi somente em 2001, conforme tratado anteriormente, por meio da instrução normativa nº 004/2001 que se passou a exigir mais duramente que os municípios implantassem o Sistema de Controle Interno nos Poderes Legislativo e Executivo.

Em se tratando do **CONTROLADOR** instituído as perguntas foram:

2. Qual a formação acadêmica do Controlador Interno (Responsável pela Controladoria)?
3. Qual a natureza do cargo/função de Controlador Interno?
4. Há quanto tempo atua na área de Controladoria/Controle Interno?
5. Já havia atuado em funções de controle? Quanto tempo e qual função?

O responsável na Câmara Municipal está atuando pela primeira vez na função, por um período de 5 (cinco) anos, assume o cargo denominado Chefe de Departamento do Controle Interno. O funcionário é graduado, embora em área diversa do que comumente seria esperado, como por exemplo, administração ou área contábil. O funcionário é servidor efetivo concursado como Assistente Administrativo, porém ocupa o cargo comissionado de Chefe do Departamento de Controle Interno, seguindo assim a orientação do TCM/GO de que o responsável pelo Controle Interno fosse um servidor efetivo.

Conforme Botelho (2016)

O Papel de Trabalho do Controle Interno constitui um registro permanente do trabalho efetuado pelos Controladores, dos fatos e informações obtidos, bem como das suas conclusões sobre os exames, seguindo uma orientação previamente regulamentada. É com base nos Papéis de Trabalho que o Agente de Controle irá relatar suas opiniões e determinar correções nos procedimentos analisados. (BOTELHO, 2016, p. 5)

O Diretor esclareceu que até o ano de 2013 o cargo de Controle Interno da Instituição era acumulado pelo Secretário de Administração. Com manifestação do TCM por meio da Instrução Normativa nº 008/2014 de julho de 2014 que orientava os jurisdicionados, no sentido de que este cargo não poderia ser acumulado com outro e que era reservado preferencialmente para servidores do quadro efetivo, a Câmara Municipal nomeou no cargo de Controle Interno uma servidora concursada.

Desde então se firmou o propósito, dentro dos escalões da Instituição, de gabaritar e aparelhar apropriadamente o Controle Interno. Um importante ponto “de virada”, positivo, neste sentido foi a oportunidade trazida pelo TCM oferecendo um curso de capacitação aos Controladores de todo o Estado, no ano de 2017, com duração de mais de sete meses.

A conduta dos servidores públicos norteia-se por princípios e regras notadamente da legalidade e da probidade administrativa. Portanto, constitui interesse tanto do poder público quanto da sociedade zelar pela atuação apurada dos servidores, evitando-se o descumprimento de normas e os desvios de conduta e nulidade, bem como a proteção ao erário. (BORGES, 2018, p. 16)

O autor Borges (2018) observa um importante ponto de alinhamento sobre a conduta do Controlador e seus possíveis desvios, pois Hickmann (2005, p. 5) explica que ocorrem muitas limitações dentro do Controle Interno principalmente em relação ao concluiu de funcionários, sua negligência na execução de suas tarefas diárias e “*quando os funcionários não são adequadamente instruídos com relação às normas internas.*” (Grifo nosso).

Outro ponto importante tratado por Alves (2009, p. 52) é que para segurança e eficácia do sistema de controles internos e pelas atribuições realizadas pelos controladores prescindirem do elemento confiança que os servidores devem ser efetivos mediante

comissionamento ou gratificação, pois é necessário que exista uma estabilidade no quadro de servidores, até porque “embora os procedimentos estejam disciplinados por escrito, a rotatividade é prejudicial ao aprendizado e causa transtornos no desempenho das atividades.”

Não é possível planejar e organizar processos e procedimentos de funcionamento das operações calcados em uma estrutura de servidores que não sejam do quadro efetivo, isto é, os cargos em comissão somente devem ser ocupados para as funções de direção, chefia e assessoramento.”(Cavalheiro e Flores, 2007, pág.32 apud ALVES, 2009, p.52)

Ungaro e Soré (2014) apresentam um diagnóstico realizado pelo CONACI /Conselho Nacional dos Controles Internos que pretendia diagnosticar o perfil dos recursos humanos dos órgãos de Controle Interno integrantes do conselho. Por meio de questionários, em todo o país, buscaram entre outras informações saber acerca das políticas de pessoal e remuneratória praticadas pelos órgãos de controle e propiciar assim uma reflexão sobre a temática e também subsídios para as ações desenvolvidas pelo CONACI.

Foi verificado que no Brasil coexistem profissionais que atuam no Controle Interno com várias disparidades desde carreira própria aos oriundos de outras carreiras, diversidade de carga horária, escolaridade, benefícios concedidos, adicionais, licenças e salários percebidos.

Diagnosticou-se também a existência de iniciativas dos órgãos de controle na promoção de uma política de recursos humanos que busca valorizar, motivar e reconhecer o servidor, dentro das ações existentes observadas durante a pesquisa encontrou-se mais reincidentes as capacitações, inclusive do novo servidor, e as avaliações de desempenho.

Ungaro e Soré (2014) apresentaram também resultados quanto a importância da formação acadêmica dos envolvidos na área, pois foram averiguadas a existência de graduações diversas, isto impacta diretamente a atuação do Controlador Interno visto que suas atribuições requerem em muitos casos conhecimento especializado.

Percebe-se, portanto, o quão é importante a existência de normas e legislações também municipais e internas e a exigência de um constante processo formativo e de atualização como forma de diminuir as limitações dentro do Controle Interno, visto que o autor Hickmann em 2005 já tratava desta questão.

Em relação à **ESTRUTURA** foram feitas as seguintes indagações:

6. Quantas pessoas compõem o quadro da Controladoria/Controle Interno?
7. A Controladoria/Controle Interno, quanto a sua estrutura física? (a questão admite mais de uma resposta)

Neste caso específico existe apenas 01 (um) controlador que possui sua sala própria que apresenta equipamentos adequados (mesas, cadeiras, computadores).

É de fundamental importância uma estrutura física adequada para o funcionamento eficaz do sistema de modo geral. Devem ser disponibilizados os equipamentos de trabalho necessários para a execução das atividades pelos servidores. O gestor, deve demonstrar aos servidores que não economiza esforços para dar boas condições de trabalho, através de móveis, redes de informática e tecnologias da informação. (ALVES, 2009, p. 52)

Segundo Lima (2012, p.68) ocorreram vários avanços estruturais dentro do Controle Interno, no entanto, continuam ocorrendo “multiplicidade de estruturas e normas administrativas regendo o tema no Brasil” comprometendo, por exemplo, a “padronização de inúmeros procedimentos de auditoria, a produção de normas e manuais para o sistema, e, ainda, gerar uma burocracia excessiva na disponibilização de informações.”

Segundo este autor, esta falta de uniformidade estrutural que abrange conceitos e modelos adotados é um empecilho a integração entre os órgãos de controle interno dos Poderes da União, ressaltando assim a importância da efetivação do sistema de controle interno integrado.

Quanto ao **FUNCIONAMENTO**. Neste item foi realizada uma quantidade maior de perguntas visando esclarecer como funciona dentro da Câmara.

8. O Controle Interno/Controladoria, em relação à estrutura administrativa do Poder Legislativo?
9. O Controle Interno quanto a sua própria estrutura é:
10. O funcionamento (modo de operar/não instituição) da Controladoria está regulado por?
11. Quanto à existência e eficiência: o Controle Interno/Controladoria possui instrumentos de controle normatizados, ou seja, padronização operacional?
12. Quanto ao treinamento dos quadros funcionais da Controladoria?
13. O Controle Interno possui formulários/fichas de análises destinados a cada departamento do Poder Legislativo contendo os pontos de verificação?
14. Quais às áreas de atuação do controle interno na Câmara Municipal?
15. De que forma é realizado o planejamento das atividades do Controle Interno?
16. Respeito às orientações:

Na Câmara Municipal de Alto Paraíso, o Controle Interno é um departamento com estrutura centralizada, regulamentado pela Lei Complementar Municipal nº 009/2014, não possui qualquer instrumento de padronização operacional ou controle normatizado. Os treinamentos acontecem de forma aleatória e esparsa. Em relação a possuir formulários/fichas

de análises destinados a cada departamento do Poder Legislativo contendo os pontos de verificação o departamento ainda se encontra neste quesito em fase de implantação.

O Controle Interno dentro da Câmara atua na:

- Tesouraria/financeiro (verificação dos pagamentos, receitas, etc);
- Recursos humanos (verificação de nomeações, gratificações, ato de aposentadoria, etc);
- Contabilidade (verificação de balancetes, empenhos, etc);
- Almoxarifado;
- Licitações e contratos (análise e/ou parecer em processos licitatórios, análise de contratos, etc);
- Patrimônio.

Durante a entrevista com o diretor observou-se que a maioria das respostas ligadas ao *modus operandis* ainda se encontra ou em implantação, ou reformulação ou funcionando de forma parcial.

A metodologia de estruturação do sistema de controle interno é fundamental para o bom desenvolvimento das atividades de controle a ele inerentes, pois com uma estrutura interna coerente será possível o exercício efetivo dos objetivos de controle e a correção de eventuais irregularidades ou falhas [...] (LIMA, 2012, p 33)

De acordo com a fala do Diretor atualmente o Controle Interno, ainda está nas fases iniciais de sua reestruturação e recém avança em conquistar o espaço que lhe cumpre ocupar. Cabe ressaltar que uma das dificuldades que ao trabalho do Controle Interno encontra é que as áreas políticas e legislativas são priorizadas em detrimento do Controle Interno e dos demais Departamentos Administrativos da Câmara o que causa truncamentos na evolução dos mecanismos internos da Instituição.

O sistema de controle interno deverá estar consolidado na organização, de maneira a atingir todo o processo de crescimento, evitando com isso uma má versão dos recursos (ativos) desta empresa. Com um sistema de controle interno pautado em fundamentos da integridade na organização, irá representar um passo importante no controle sustentável e em seu crescimento organizacional. (HICKMANN, 2005, p. 15)

Embora os ciclos administrativos das Mesas Diretoras e Presidências sejam apenas de dois anos não são colocados obstáculos ou resistências ao trabalho do departamento de Controle Interno que procura estar sempre fazendo um trabalho de conscientização de sua importância para os gestores.

Em questão as **INFORMAÇÕES** coletadas no Controle interno:

17. O Controle Interno possui sistema informatizado próprio e vinculado aos demais sistemas do Poder Legislativo?

18. O Controle Interno requisita/recebe documentos dos departamentos do Poder Legislativo para que sejam efetuadas análises (ex. contabilidade, recursos humanos, tesouraria, licitações, etc)?
19. Qual a periodicidade com que as informações obtidas e analisadas pelo Controle Interno são apresentadas ou encaminhadas ao Presidente da Câmara?
20. Quanto à utilização das informações do Controle Interno para tomada de decisões do gestor, você entende?
21. O Tribunal de Contas já questionou a ineficiência do Controle Interno, com aplicação de multa/ sanção?
22. A entidade já recebeu alguma penalização pelo Tribunal de Contas, a título de multa, por conta da ausência da implantação do Controle Interno?

O Controle interno possui computadores para uso do seu funcionário, no entanto não existe um sistema informatizado próprio e vinculado aos demais sistemas do Poder Legislativo. Eventualmente assume o papel fiscalizador em se tratando de contratação, licitações, orientando por meio de pareceres sobre a delimitação dos possíveis gastos dentro da dotação orçamentária do duodécimo. Em relação à utilização das informações do Controle Interno para tomada de decisões do gestor, estas são usadas apenas por solicitação do Presidente da Casa.

Foi observada a inexistência de qualquer penalização por parte do Tribunal de Contas quanto a implantação do Controle Interno ou sua ineficiência.

No quesito **RELATÓRIO:**

23. O Controle Interno emite relatórios acerca das análises elaboradas no Poder Legislativo?
24. Em relação ao relatório do Controle Interno a ser encaminhado ao Tribunal de Contas do Estado, junto ao processo de prestação de contas?
25. As contas anuais da entidade já foram desaprovadas por conta exclusivamente da ausência de Controle Interno.

Quando questionado sobre a pauta relatórios a resposta dada foi um tanto quanto surpreendente para o pesquisador ao ser dito que na Câmara Municipal o Controle Interno, não gera relatórios e o processo de prestação de contas é padronizado e gerado através do sistema de contabilidade.

A estrutura de controle interno e todas as transações e fatos significativos devem estar claramente documentados e a documentação deve estar disponível para verificação. A controladoria deve ter provas escritas do exercício do controle interno, incluindo seus objetivos e procedimentos de rotinas, e de todos os aspectos pertinentes das transações e fatos significativos. As transações e fatos significativos devem registrar-se imediatamente e ser devidamente classificados. (BOTELHO, 2016, p. 6)

Alves (2009, p. 38) conscientiza que o processo de transparência na administração pública, um dos pilares da LRF, nada mais é do que a “interação entre governo e sociedade e a garantia de bons resultados na gestão dos recursos.” Este processo de interação ocorre por meio “da divulgação anual das contas, emissão de relatórios resumidos de execução orçamentária, emissão de relatórios de gestão fiscal”, portanto é fundamental que o departamento de Controle Interno realize relatórios e os divulgue de forma a manter a transparência dentro da instituição.

E ao final da entrevista questionou-se sobre a **IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO:**

26. Quanto à importância do Controle Interno como instrumento para melhoria da gestão, você entende que o Presidente da Câmara?
27. Você formularia um Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) para melhoria do Controle Interno?

Conforme a análise das respostas pode ser observada que para o atual Presidente da Câmara Municipal o Controle Interno tem importância, sob todos os aspectos, a saber: estruturais; independência de atuação; vinculação das orientações e também de responsabilidade solidária.

O Controle Interno se implanta não contra, mas a favor do bom desempenho do Administrador. O objetivo de sua implantação não é o de controlar o Administrador, seja ele Prefeito ou Presidente da Câmara de Vereadores, mas de controlar para ele, ordenador e responsável pelo controle de toda a Administração. (BOTELHO, 2016, p. 6)

Hickmann (2005, p. 16) afirma: “para que haja uma assimilação natural desse novo organismo dentro da organização” é preciso assegurar que durante a implementação todas as áreas participantes “fiquem centradas a exercer suas atividades, amadurecer seus processos e criar novas vias de comunicação com todo o conjunto organizacional” para tal se faz necessário o apoio da alta administração ficando assim fundamentado “todo o esforço com maior corporatividade”.

A política de controle interno é indispensável para a concretização da transparência na gestão do gasto público. É também parte integrante e ativa do ciclo de gestão do governo, prevenindo irregularidades, integrando-se e facilitando o trabalho do controle externo exercido pelo Poder Legislativo, contribuindo para o alcance de uma boa governança pública, a promoção da ética e da transparência e a redução de vulnerabilidades e riscos de ocorrência da corrupção. (LIMA, 2012, p. 66)

Segundo o diretor, têm-se observado um forte movimento do Presidente empossado em janeiro de 2019, de implantar uma gestão administrativa que garanta investimentos financeiros e procedimentais na área administrativa, financeira, e de controladoria - em pé de igualdade com os tradicionais aportes direcionados à política e às atividades plenárias, o que nos leva a crer que poderemos completar a reestruturação do Controle Interno ainda no decorrer deste ano de 2019.

4. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO

Ao término desta pesquisa observou-se que apesar de ainda estar em processo de estruturação, o Controle Interno da Câmara Municipal de Alto Paraíso vem tendo avanços em todo o seu contexto quanto a sua estruturação e funcionalidade.

Embora esteja claro que há muito ainda a ser desenvolvido, não só frente ao que foi esclarecido pelos autores em se tratando da importância do Controle interno e do alcance dos seus objetivos, mas também em relação ao contexto social e tecnológico que está sempre em constante evolução, o que corrobora a necessidade de que os profissionais desta área estejam em constante formação persistindo sempre na atualização das formas de gerenciamento e nas metodologias aplicadas. Um exemplo disto é o crescente acesso aos portais eletrônicos pela sociedade civil em busca de informações que demonstrem o bom uso dos recursos

A pesquisa evidenciou que a Câmara Municipal de Alto Paraíso possui uma deficiência nos quesitos de ferramentas/métodos de Transparência e Controle, não possuem site próprio e todas as informações encontram-se centralizadas dentro da instituição. Nenhum documento necessário a este estudo ligado diretamente a instituição estava disponível na internet, como por exemplo, a estruturação do órgão.

É importante salientar a constante necessidade de aperfeiçoamento das práticas de Transparência e Controle, visando atender ao que se encontra disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000. A pouca capacitação dos funcionários também é um ponto fraco observado.

Finalizando deixa-se claro a impossibilidade de esgotar o tema desenvolvido nesta pesquisa não apenas pela enorme abrangência da área de estudo, mas pela ausência de estudos e pesquisas que delimitem o Controle Interno dentro das Câmaras Municipais. Contudo o objetivo principal foi alcançado, pois apesar das muitas limitações encontradas analisou-se que dentro da Câmara Municipal de Alto Paraíso a Alta administração já compreendeu a importância deste departamento e vem gradativamente ampliando e melhorando sua atuação.

Percebeu-se também que em relação aos outros funcionários gradativamente vem ocorrendo uma maior sensibilização quanto às exigências pertinentes ao Controle Interno, no entanto, esta aceitação ainda está direcionada àqueles que são os fixos do administrativo da Câmara enquanto que os vereadores, que são transitórios, ainda tem grande dificuldade de assimilar as atribuições deste departamento e compreender seus objetivos.

5. REFERÊNCIAS

ALVES, S. G. D. A importância e o processo de implantação do controle interno municipal. Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação lato Sensu em Contabilidade e Controladoria Pública da Universidade Tuiuti do Paraná, Área de Concentração: Contabilidade Pública, Orientador: Prof. Cláudio Nogas, Imperatriz, 2009.

ANDRADE, M. M.de. Introdução à metodologia do trabalho científico. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

BOTELHO, M. M.. Controle Interno Rotinas: Curitiba: Paraná, 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso: 20/05/2018.

_____. Lei n.º 4320/64 – Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso: 20/05/2018.

_____. Lei n.º 8.666 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso: 20/05/2018.

_____. Lei Complementar n.º 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso: 20/05/2018.

_____. Lei n.º 9.012 – Regularidade do FGTS nas contratações públicas. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso: 10/07/2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Critérios Gerais de Controles Internos na Administração Pública - Um Estudo das Normas Disciplinadoras em Diversos Países. Estudo Técnico da Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos e da Diretoria de Métodos e Procedimentos de Controle. 17.7.2009. 68 p.

BRITO, J. R. de. Breve histórico do controle interno do poder executivo federal: origem, evolução, modelo atual e visão de futuro. **Revista de Negócios**, v. 2080, 2009.

CARDIN, S. A. et al. Controle Interno na Administração Pública como ferramenta para economicidade de processos. Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia–XII SEGeT. Disponível em: . Acesso em, v. 23, 2017.

CASAGRANDE, R.. Implantação do controle interno na administração pública municipal: caso Prefeitura Municipal de Quitandinha-Paraná. 2003.

CASTRO, C. M. Estrutura e apresentação de publicações científicas. São Paulo: McGraw-Hill, 1976.

CHIAVENATO, I. Introdução à teoria geral da administração. São Paulo: McGraw-Hill, 1983.

CONSELHO Nacional de Controle Interno. Panorama do controle interno no Brasil / Organizadores Gustavo Gonçalves Ungaro e Raphael Rodrigues Soré. – Brasília : CONACI , 2014.

DAVIES, N.. Aplicação das verbas A da educação: controle estatal ou social? **Faz Ciência**. V. 12, n. 16. Francisco Beltrão. 2010. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/fazciencia/article/view/7436>. Acesso em: 30 fev. 2019.

DE GOIÁS, Governo do Estado. Constituição do Estado de Goiás. 1989.

FARENZENA, N.. Controle Institucional em políticas federais de educação básica no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v. 26, n. 2. 2010. Disponível em: < <http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19716/11487> >. Acesso em: 26 fev. 2019.

GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOIÁS (Estado). Tribunal de Contas dos Municípios. Manual de Normas e Procedimentos do Sistema de Controle Interno: Resolução Administrativa nº 76, de 16 de março de 2011 / Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – 1.ed. atual. – Goiânia: TCM-GO, 2011.

GOIÁS (Estado). Decreto-Lei nº 234, de 06/12/1944. Tratava da nova organização da administração pública do Estado. Disponível em: . Acesso em 05/04/2019.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. Fundamentos metodologia científica. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LIMA, L. C. M.. Controle Interno Na Administração Pública: O Controle Interno Na Administração Pública Como Um Instrumento De Accountability. 2012.

Métodos de pesquisa / [organizado por] Tatiana Engel Gerhardt e Denise Tolfo Silveira ; coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

MIGLIAVACCA, P. N. Controles internos nas organizações. São Paulo: Edicta, 2004.

MORAES, J. C. F. Análise da eficácia da disseminação de conhecimentos sobre controles internos após sua implementação no Banco do Brasil. 2003. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

MORESI, E. et al. Metodologia da pesquisa. Brasília: Universidade Católica de Brasília, v. 108, p. 24, 2003.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. Lei complementar 101 de 2000: entendendo a lei de responsabilidade fiscal. Brasília, jul. 2001.

DE OLIVEIRA, M. F. Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisas em Administração. Universidade Federal de Goiás. Catalão-GO, 2011.

PEREIRA, M. R. Análise do sistema de controle interno no Brasil: objetivos, importância e barreiras para sua implantação. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, vol. 12, núm. 25, enero-abril, 2015, pp. 159-188. Universidade Federal de Santa Catarina Florianópolis, Brasil.

SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. Transparência na administração pública: o que mudou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal? Um estudo exploratório em seis Municípios da região metropolitana de salvador. **Revista de Contabilidade da UFBA**, Salvador, v. 1, n. , p. 48-61 set./dez. 2007.

SARTURI, R. C.. TORMES, D. D. S. A representatividade social nos Conselhos Municipais de Educação: Um olhar sobre o Pró-Conselho do Rio Grande do Sul. In. DALLA CORTE, M. (Org.). Políticas Públicas e Conselhos Municipais de Educação. São Leopoldo: Ed. Oikos, 2015.

SERPA, T. S. et al. O principio da transparência na lei de responsabilidade fiscal. 2005.

ANEXOS

1. Carta de Apresentação para a Pesquisa



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - FACE
Departamento de Administração - ADM

Alto Paraíso de Goiás - GO, 26 de fevereiro de 2019

Prezado Sr.

Carlos José Pereira Santos
Presidente da Câmara Municipal de Alto Paraíso de Goiás

A Universidade de Brasília, por meio do Departamento de Administração, solicita a Vossa Senhoria autorização para que a aluna Deise Vicente da Silveira, possa realizar uma pesquisa com finalidades estritamente acadêmicas, que tem como objetivo: descrever a importância do Controle Interno na Câmara Municipal de Alto Paraíso de Goiás.

A pesquisa faz parte do Trabalho de Conclusão do Curso de especialização em GPM (Gestão Pública Municipal) que a referida aluna concluirá até 2019 e envolve levantamento de informações para viabilizar os objetivos da pesquisa, o que requer acesso às informações e ao material institucional dessa organização pública, bem como entrevistas com pessoas que participaram da implantação do sistema e alguns de seus usuários.

Cabe destacar que todas as informações coletadas serão tratadas em conjunto, o que torna impossível a identificação pessoal de qualquer respondente e, se for o caso, é possível omitir em artigos de congressos ou revistas acadêmicas da área de administração, o próprio nome do órgão/instituição, quando a pesquisa for encerrada e se esta for a escolha do órgão. A coleta de dados está prevista para o PRIMEIRO BIMESTRE DE 2019.

O aceite institucional pode ser realizado em resposta a este e-mail. Ao responder a este correio eletrônico, o responsável pela instituição onde os dados serão coletados, declara conhecer e cumprir as Resoluções Éticas Brasileiras, em especial a Resolução CNS 510/16 (que segue anexa a esta carta). Esta instituição está ciente de suas coresponsabilidades como instituição coparticipante do presente projeto de pesquisa, e de seu compromisso no resguardo da segurança e bemestar dos sujeitos de pesquisa nela recrutados, dispondo de infraestrutura necessária para a garantia de tal segurança e bem estar.

A UnB-ADM coloca-se à disposição para esclarecer eventuais dúvidas ou fornecer informações adicionais acerca da presente pesquisa.

Desde já, agradecemos a atenção e a disponibilidade em atender essa solicitação, pois sua colaboração é de suma importância para a geração do conhecimento neste país e para a busca de novos caminhos para o desenvolvimento.

Atenciosamente,

Prof. Esp. Tales Ramos Monteiro dos Santos
Orientador da aluna
E-mail: tales18@gmail.com
Telefone: 61 3107-0749 (Departamento de ADM)

2. Entrevista



Universidade de Brasília
 Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
 Departamento de Administração
 Curso de Especialização (*Lato Sensu*) em Gestão Pública Municipal

PESQUISA (CONTROLE INTERNO)

IDENTIFICAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL
Localizada no Município – Alto Paraíso de Goiás - GO
População do Município – 7 328 hab. /2014
IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO/RESPONDENTE
Cargo/função – Diretor de Administração e Finanças
Tipo de vínculo (concursado/comissionado) – Comissionado

DA INSTITUIÇÃO
2 A Câmara Municipal possui Controladoria Geral, Controle Interno ou órgão similar, criado através de lei?
() sim - número da Lei Municipal - _____.
(X) não (especificar o motivo, por ex. desatenção, ausência de interesse político, ausência de assessoramento, dentre outros) <u>O Controle Interno não tem lei específica, mas está instituído dentro da Lei Complementar nº 009/2014, que dispõe sobre Estrutura Administrativa.</u>
DO CONTROLADOR
3 Qual a formação acadêmica do Controlador Interno (Responsável pela Controladoria)? (a questão admite mais de uma resposta)
() Bacharel Ciências Contábeis () Economia
() Direito (X) Outro curso superior não especificado anteriormente
() Administração () Não possui formação escolar em nível superior
4 Qual a natureza do cargo/função de Controlador Interno?
() cargo efetivo, provido através de concurso público
() comissionado
() comissionado com prazo
() função gratificada com mandato (com tempo previamente estabelecido)
() função gratificada sem mandato (pode ser removido a qualquer tempo)
(X) comissionado, ocupado por servidor efetivo conforme orientação do TCM/GO

5 Há quanto tempo atua na área de Controladoria/Controle Interno?

- (X) até 5 anos
 () de 6 a 10 anos
 () de 11 a 15 anos
 () de 16 a 20 anos
 () mais de 20 anos

05. Já havia atuado em funções de controle? Quanto tempo e qual função? **NÃO.**

DA ESTRUTURA

6. Quantas pessoas compõem o quadro da Controladoria/Controle Interno?

- (X) apenas 01 (controlador)
 () de 02 a 03
 () de 04 a 06
 () de 06 a 10
 () mais de 10

4 A Controladoria/Controle Interno, quanto a sua estrutura física? (a questão admite mais de uma resposta)

- (X) possui sala própria (exclusiva)
 () divide o ambiente com outro órgão/secretaria
 (X) possui equipamentos adequados (mesas, cadeiras, computadores)
 () possui estrutura física inadequada ou precária
 () possui equipamentos inadequados ou precários. Obs. _____.

DO FUNCIONAMENTO

5 O Controle Interno/Controladoria, em relação à estrutura administrativa do Poder Legislativo?

- () é vinculado ao Presidente da Câmara;
 (X) é vinculado a algum departamento ou órgão

6 O Controle Interno quanto a sua própria estrutura é:

- (X) centralizado
 () desconcentrado, com núcleos de controle específicos.

7 O funcionamento (modo de operar/não instituição) da Controladoria está regulado por?

- (X) Lei Municipal **Lei Complementar nº 009/2014**
 () Regimento Interno n. _____
 () Portaria/Resolução/Decreto n. _____
 () Organograma de áreas n. _____

☐ Não possui estrutura de funcionamento definida. Motivo _____.

8 Quanto à existência e eficiência: o Controle Interno/Controladoria possui instrumentos de controle normatizados, ou seja, padronização operacional?

- ☐ possui, totalmente eficiente
☐ possui, pouco eficiente
☐ possui, mas ineficiente
☒ não possui

9 Quanto ao treinamento dos quadros funcionais da Controladoria?

- ☐ há treinamentos permanentes, com cronogramas anuais
☐ há treinamentos periódicos e pontuais
☒ há treinamentos apenas aleatórios e esparsos
☐ não há treinamento

10 Quais às áreas de atuação do controle interno na Câmara Municipal? (a questão admite mais de uma resposta)

- ☒ tesouraria/financeiro (verificação dos pagamentos, receitas, etc)
☒ recursos humanos (verificação de nomeações, gratificações, ato de aposentadoria, etc)
☒ contabilidade (verificação de balancetes, empenhos, etc)
☒ almoxarifado
☒ licitações e contratos (análise e/ou parecer em processos licitatórios, análise de contratos, etc)
☒ outras áreas: **Patrimônio**
☐ nenhuma das alternativas

11 O Controle Interno possui formulários/fichas de análises destinados a cada departamento do Poder Legislativo contendo os pontos de verificação?

- ☐ sim ☐ não ☒ em fase de implantação

12 De que forma é realizado o planejamento das atividades do Controle Interno?

- ☐ pós-fato, promovendo exame de documentos e fatos de acordo com notícias prévias de problemas (Jornal, TCE, TCU, Ministério Público)
☐ proativo, através de planejamento prévio do que será realizado, bem como o período, o local, com cronograma e atividade devidamente estabelecidos
☐ proativo e reativo, sendo predominantemente reativo, e proativo de acordo com o que a situação pede
☐ proativo e reativo, sendo predominantemente proativo, com planejamento prévio
☒ Planejamento sendo reformado

13 Respeito às orientações:

- ☐ integralmente ☒ parcialmente ☐ nunca são cumpridas

DAS INFORMAÇÕES

- 14 O Controle Interno possui sistema informatizado próprio e vinculado aos demais sistemas do Poder Legislativo?
- ☐ sim, integrado aos demais sistemas
- ☐ sim, mas não integrado aos demais sistemas
- ☒ não possui
- 15 O Controle Interno requisita/recebe documentos dos departamentos do Poder Legislativo para que sejam efetuadas análises (ex. contabilidade, recursos humanos, tesouraria, licitações, etc)?
- ☐ sempre ☐ regularmente ☒ eventualmente ☐ não requisita
- 16 Qual a periodicidade com que as informações obtidas e analisadas pelo Controle Interno são apresentadas ou encaminhadas ao Presidente da Câmara?
- ☐ mensalmente ☐ trimestralmente
- ☐ semestralmente ☐ anualmente
- ☒ apenas quando solicitado pelo presidente
- 17 Quanto à utilização das informações do Controle Interno para tomada de decisões do gestor, você entende?
- ☐ são utilizadas. Qual a influência? _____. ☒ não são utilizadas
- 18 O Tribunal de Contas já questionou a ineficiência do Controle Interno, com aplicação de multa/ sanção?
- ☐ Sim. Em razão de qual aspecto? _____.
- ☒ Não
- 19 A entidade já recebeu alguma penalização pelo Tribunal de Contas, a título de multa, por conta da ausência da implantação do Controle Interno?
- ☐ Sim. (Descrever) _____.
- ☒ Não.

DOS RELATÓRIOS

- 20 O Controle Interno emite relatórios acerca das análises elaboradas no Poder Legislativo?
- ☐ sim, mensalmente
- ☐ sim, trimestralmente
- ☐ sim, semestralmente
- ☐ sim, anualmente para dar suporte à prestação de contas
- ☒ não são gerados relatórios
- 21 Em relação ao relatório do Controle Interno a ser encaminhado ao Tribunal de Contas do Estado, junto ao processo de prestação de contas?
- ☐ é elaborado manualmente pelo Controlador Interno

☐ é padronizado e gerado através de sistema de informática próprio

☒ é padronizado e gerado através do sistema de contabilidade

22 As contas anuais da entidade já foram desaprovadas por conta exclusivamente da ausência de Controle Interno.

☐ Sim. ☐ Não.

DA IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO

23 Quanto à importância do Controle Interno como instrumento para melhoria da gestão, você entende que o Presidente da Câmara?

☒ considera importante

☐ considera pouco importante

☐ considera um empecilho/entrave à gestão

24 Você formularia um Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) para melhoria do Controle Interno?

☐ não

☒ sim, sob aspectos de (admita mais de uma resposta):

☒ estrutura

☒ vinculação das orientações

☒ independência de atuação

☒ responsabilidade solidária

OBS.: Até o ano de 2013 o cargo de Controle Interno da Instituição era acumulado pelo Secretário de Administração; com o advento de uma manifestação do TCM, através de Resolução Normativa, orientando os jurisdicionados no sentido de que este cargo não poderia ser acumulado com outro e que era reservado preferencialmente para servidores do quadro efetivo, a Câmara Municipal nomeou no cargo de Controle Interno uma servidora concursada. Desde então firmou-se o propósito, dentro dos escalões da Instituição, de gabaritar e aparelhar apropriadamente o Controle Interno. Um importante ponto “de virada”, positivo, neste sentido foi a oportunidade trazida pelo TCM oferecendo um curso de capacitação aos Controladores de todo o Estado, no ano de 2017, com duração de mais de sete meses. Atualmente o Controle Interno, infelizmente, ainda está nas fases iniciais de sua reestruturação e recém avança em conquistar o espaço que lhe cumpre ocupar. Cabe ressaltar a dificuldade que, infelizmente, se apresenta devido a que os ciclos administrativos das Mesas Diretoras e Presidências são de dois anos apenas e, embora não haja obstáculos ou resistências ao trabalho do Controle Interno, seguidamente as áreas políticas e legislativas são priorizadas em detrimento do Controle Interno e dos demais Departamentos Administrativos da Câmara, o que causa truncamentos na evolução dos mecanismos internos da Instituição. No atual mandato, principalmente neste ano de 2019, nota-se um forte movimento do Presidente empossado em janeiro de 2019, de implantar uma gestão administrativa que garanta investimentos financeiros e procedimentais na área administrativa, financeira, e de controladoria - em pé de igualdade com os tradicionais aportes direcionados à política e às atividades de plenário, o

que nos leva a crer que poderemos completar a reestruturação do Controle Interno ainda no decorrer deste ano de 2019.